

0-497205

На правах рукописи

БОНДАРЕНКО ИННА АНАТОЛЬЕВНА

**КОНКУРСНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И МЕТОДЫ КОНТРОЛЯ
В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ ПО РАЗВИТИЮ МАЛО-
ГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(экономика предпринимательства)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

И.А. Бондаренко

Москва 2012

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»

Научный руководитель - доктор экономических наук, профессор
Орлов Андрей Владимирович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Виленский Александр Викторович

кандидат экономических наук
Карпухин Александр Игоревич

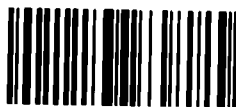
Ведущая организация - ФГАУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

Защита состоится «17» апреля 2012 г. в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.196.05 при Российском экономическом университете им. Г.В. Плеханова по адресу: 117997, Москва, Стремянный пер., д.36, ауд. 353.

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова по адресу: 117997, Москва, ул. Зацепы, д.43.

Автореферат разослан «16» марта 2012 г. Объявление о защите диссертации и автореферат диссертации «16» марта 2012 г. размещены на официальном сайте ФГБОУ ВПО "РЭУ имени Г. В. Плеханова": <http://www.rea.ru> и в сети Интернет Министерства образования и науки Российской Федерации по адресу: <http://vak2.ed.gov.ru>

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000795773

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат экономических наук, доцент

В.Д. Свирчевский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В процессе модернизации российской экономики с усилением ее инновационной составляющей существенно возрастает роль малого и среднего предпринимательства (МСП), ориентированного на наукоемкое производство, высокие технологии, инфраструктурные проекты. Это требует соответствующего правового (законодательного) обеспечения, более гибкой налоговой политики, повышенного внимания к профессиональной подготовке менеджеров, повышению квалификации и переподготовке предпринимателей в рамках федеральной и региональных программ развития малого и среднего предпринимательства.

Комплексные инициативы, реализованные в Российской Федерации в 2008-2010 гг. позволили в некоторой мере смягчить неблагоприятные условия предпринимательской деятельности в условиях кризиса. Удалось сохранить основную массу микро, малых и средних предприятий, и даже увеличить их число. По данным Росстата и ФНС России, на 1 января 2011 г. в Российской Федерации осуществляли деятельность 5,7 млн. субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе 1,6 млн. юридических лиц. Кроме этого, насчитывается 4,1 млн. индивидуальных предпринимателей, что на 2,4% больше, чем в 2009 г.

Задачи современного этапа развития – определить пути развития России в посткризисном мире, выбрать свою нишу в условиях международного разделения труда, совместить цели модернизации с решением социальных задач.

Выступая на первом социальном бизнес-форуме в Москве, состоявшемся 27 мая 2011 г., Владимир Путин заявил, что через 10 лет Россия должна войти в пятерку крупнейших экономик мира. За это время ВВП на душу населения необходимо увеличить в два раза, обеспечить опережающее развитие несырьевых

отраслей экономики, создать до 25 миллионов рабочих мест, в том числе и за счет поддержки малого и среднего бизнеса¹.

В отношении малого и среднего предпринимательства (МСП) в Российской Федерации достигнуто не только осознание, но и в целом общественное согласие значимости его развития для ускорения темпов роста российской экономики, обеспечении ее структурной модернизации и инновационного развития. На поддержку производственного, строительного, научно-образовательного и инновационного МСП направлен комплекс мероприятий Правительства Российской Федерации в лице Минэкономразвития России, отвечающего за государственную поддержку малого и среднего предпринимательства. Объем средств, выделяемых из федерального бюджета, на реализацию этого комплекса мероприятий ежегодно возрастает: с 1,5 млрд. рублей в 2005 году до 20,8 млрд. рублей в 2011 году или 19,3%.

Эти средства федерального бюджета способствуют выделению дополнительных средств из региональных бюджетов на государственную поддержку и развитие МСП и привлечению внебюджетных источников. Например, в Белгородской области с 2009 года реализуется проект создания промышленного парка «Северный» общей стоимостью 2 201,2 млн. рублей, из которых средства федерального бюджета составляют 429,780 млн. руб., средства бюджета Белгородской области 196,420 млн. руб., внебюджетные источники финансирования составляют 1575 млн. руб., т.е. в 2,5 раза больше, чем бюджетные источники.

В этой связи особое значение приобретают эффективное конкурсное распределение средств федерального бюджета и методы внутреннего контроля за использованием этих средств уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые становятся получателями или распорядителями средств федерального бюджета (государственными заказчиками).

Применяемые на практике методы государственного финансового контроля направлены на соблюдение целевого использования средств. Однако на

¹ Сайт «Деловой России» - <http://www.deloros.ru/main.php?mid=19&doc=20557>

практике имеют место случаи и нецелевого, и неэффективного использования средств.

Методология конкурсных процедур требует последовательного совершенствования, способствуя повышению качества конкурсных заявок и в целом конкурсного отбора. Применяемые же на практике методы контроля – анализ финансового состояния, финансовая экспертиза, проверки и ревизии финансовой отчетности - особенно внутреннего, также требуют улучшения.

Научная новизна и практическая значимость решения этих вопросов и предопределила выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Исследованию феномена предпринимательства в целом и особенностей развития его малых форм посвящены многие работы российских и зарубежных ученых, менеджеров и предпринимателей, в частности, в трудах таких авторов, как Баффет У. , Бортник И.М., Бусалов Д.Ю., Бусыгин А.В., Бухвальд Е.М., Виленский А.В., Волков В.И., Дафт Д., Друкер П., Кантильон Р., Лапуста М.Г. Мау В.А., Орлов А.В., Райзберг Б.А., Сирополис Н., Сорос Дж., Шапиро В.Д., Шумпетер Й. и др.

Теоретическим основам государственного финансового контроля, его методологии, анализу и улучшению системы финансового контроля страны посвящены работы Ивановой Е.И., Ивашкевича В.Б., Степашина С.В., Саунина А.Н., Шохина С. О. и др.

Область исследования. Диссертационное исследование соответствует пунктам 8.7. «Формирование и развитие системы инфраструктурного обеспечения предпринимательской деятельности»; 8.8. «Государственное регулирование и поддержка предпринимательской деятельности, (сущность, принципы, формы, методы); основные направления формирования и развития системы государственного регулирования и поддержки предпринимательства»; 8.20. «Организация взаимодействия властных и предпринимательских структур» Паспорта специальностей ВАК России по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономика предпринимательства).

Цель диссертационного исследования - разработка рекомендаций по повышению эффективности конкурсных механизмов распределения средств федерального бюджета, выделяемых на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, а также методов внутреннего контроля над их использованием государственными заказчиками.

В соответствии с поставленной целью были поставлены и решены следующие задачи:

- проанализировать этапы развития предпринимательства, включая становление системы государственного управления этой сферой;
- раскрыть действие основных механизмов и методов государственной поддержки малого и среднего предпринимательства с учетом международного опыта;
- разработать принципы и основы методического обеспечения, направленные на совершенствование конкурсных и контрольных механизмов по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства;
- провести сравнительный анализ методик оценки эффективности использования средств федерального бюджета;
- обосновать новые формы и методы контроля над целевым использованием средств федерального бюджета уполномоченными органами субъектов Российской Федерации, как получателями или распорядителями средств федерального бюджета (государственными заказчиками).

Объектом диссертационного исследования является система государственной поддержки сферы малого и среднего предпринимательства на федеральном и региональном уровнях, с акцентом на проблемы организации конкурсов по распределению средств федерального бюджета, выделяемых на мероприятия по развитию инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства - методы внешнего и внутреннего контроля над их использованием.

Предмет диссертационного исследования - экономические и организационные отношения, возникающие в процессе реализации государственной

политики развития малого и среднего предпринимательства при конкурсном распределении средств федерального бюджета и осуществления внутреннего контроля над их целевым использованием.

Теоретико-методологическую базу исследования составляют системный и программно-целевой подходы к изучению факторов, процессов и закономерностей социально-экономических отношений, характерных для формирования предпринимательского климата и условий ускоренного развития МСП в нашей стране. Автор опирался на научные разработки и исследования российских и зарубежных авторов, посвященные вопросам развития малого и среднего предпринимательства, государственного управления и регулирования, механизмам и методам государственной поддержки МСП, включая контроль над использованием средств федерального бюджета.

Информационную базу исследования составили данные Росстата, специальных обследований Минэкономразвития России, Счетной Палаты Российской Федерации, публикации и материалы Интернет-ресурсов, а также использованы нормативные правовые акты, регулирующие развитие малого и среднего предпринимательства.

Новые научные результаты, полученные лично автором и выносимые на защиту, состоят в следующем:

- 1) Разработаны и доведены до практического применения методические рекомендации по повышению эффективности конкурсных механизмов распределения средств федерального бюджета, выделяемых на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства (МСП);
- 2) Предложен нетрадиционный подход, связанный с нахождением и выбором варианта методов внутреннего контроля над использованием бюджетных средств, как уполномоченными органами субъектов Российской Федерации, так и получателями или распорядителями средств федерального бюджета (государственными заказчиками);
- 3) Доказано положение, вносящее вклад в расширение представлений об изучаемом явлении, касающееся особых технологий системы государственного

управления в части поддержки и развития МСП, согласно которому необходим последовательный переход от понятия «государственная поддержка» к понятию «государственная система развития МСП», которая включает методы и механизмы государственно-общественного стимулирования и мотивирования развития МСП;

4) Введено новое понятие – «государственная система развития МСП», сущностные характеристики которого включают обязательность решения задач по созданию условий для последовательного снижения сферы опеки и участия государства в финансировании МСП, а также переход в будущем (после 2020 г.) к поэтапному самофинансированию и саморегулированию в этом секторе.

5) Улучшены, на основе изучения доминирующих подходов к организации финансовой экспертизы при реализации мероприятий, обеспечивающих поддержку МСП, существующие методы контроля над использованием бюджетных средств и дополнена методическая база обеспечения внутреннего контроля;

6) Проведена модернизация существующих алгоритмов распределения средств федерального бюджета, выделяемых на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, связанная с совершенствованием системы государственно-общественного стимулирования и мотивирования развития МСП и методов внутреннего контроля над использованием бюджетных средств государственными заказчиками таких программ.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в совершенствовании методического сопровождения конкурсных и контрольных механизмов, особенно внутренних, за использованием средств федерального бюджета. Применительно к проблематике диссертации результативно (эффективно, то есть с получением обладающих новизной результатов) использован системный подход к изучению связей, условий, факторов и процессов, протекающих в сложных социально-экономических образованиях, позволивший раскрыть достоинства и недостатки механизмов и методов государственной поддержки и развития МСП в части организации и проведения конкурсных проце-

дур по отбору регионов, которым предоставляются средства федерального бюджета на эти цели, и разработать практические рекомендации по совершенствованию этих процедур, включая первичный контроль целевого использования субсидий из федерального бюджета и антикоррупционную экспертизу;

Разработанные рекомендации могут использоваться органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетами при подготовке к конкурсному отбору регионов, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства.

Апробация результатов работы. Результаты диссертационного исследования нашли практическое применение в деятельности Департамента развития малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России. Результаты исследования также докладывались на научных конференциях, круглых столах в РЭУ им. Г.В. Плеханова – международная научно-практическая конференция «Современная экономика: концепции и модели инновационного развития», круглый стол «Государственное управление и электронное правительство: итоги административной реформы, антикоррупционные механизмы, информационное общество» (июнь 2011 г.), а также нашли отражение в курсе «Организация предпринимательской деятельности», читаемого на факультете «Менеджмент» РЭУ им. Г.В. Плеханова.

Соответствие диссертации паспорту научной специальности. Диссертационная работа соответствует п. 8.8. «Государственное регулирование и поддержка предпринимательской деятельности (сущность, принципы, формы, методы); основные направления формирования и развития системы государственного регулирования и поддержки предпринимательства» Паспорта специальностей ВАК России (экономические науки) по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономика предпринимательства).

Публикации. По теме диссертации автором опубликовано 10 научных работ общим объемом 8,85 п.л., в том числе 3 статьи в журналах, включенных в список рецензируемых изданий ВАК России.

Структура и содержание работы. Поставленные цели и задачи диссертационной работы определили ее структуру. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка литературы, содержащего 143 наименования. Общий объем работы составляет 157 машинописных страниц, включая 12 рисунков и 5 таблиц. Имеется 5 приложений.

В первой главе «Основные этапы и направления развития малого и среднего предпринимательства» показана роль малых форм предпринимательской деятельности в экономическом развитии, исследуются этапы развития малого и среднего предпринимательства с выделением периодов становления и развития системы государственного управления этой сферой на федеральном уровне. При этом специфика формирования расходов федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства рассматривается как элемент государственной поддержки.

Во второй главе «Методическое обеспечение конкурсного отбора субъектов российской федерации при оказании финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства» проанализированы методы и формы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства на примере комплекса мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, реализуемого Минэкономразвития России. Критически оценен методический подход к конкурсным процедурам по распределению средств федерального бюджета между субъектами Российской Федерации. Проведен сравнительный анализ методов оценки эффективности использования средств федерального бюджета.

В третьей главе «Совершенствование методов контроля за конкурсным отбором и финансированием малого и среднего предпринимательства» раскрываются особенности внутреннего контроля за целевым использованием

средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку субъектов МСП и обосновываются меры, обеспечивающие соблюдение целевого назначения средств федерального бюджета.

В заключении систематизируются результаты исследования, формулируются выводы, вытекающие из доказательной базы диссертации.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ИХ КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

До недавнего времени в России законодательная база идентифицировала только малые предприятия, но с введением Федерального закона Российской Федерации от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в понятийный аппарат были добавлены микро- и (как видно из самого названия закона) средние предприятия. Но независимо от различий в критериях, речь идет о секторе экономики, требующем внимания и поддержки со стороны государства в связи с той ролью, которую играет малое предпринимательство в экономическом развитии и «врожденными» чертами малого бизнеса, определяющими меньшую устойчивость малых организационных форм по сравнению с крупными предприятиями. Данные, характеризующие современную размерную структуру предприятий в экономически развитых странах, приведены в таблице 1.

Таблица 1

Распределение различных размеров предприятий в ряде стран (%)*

Доля предприятий	США			Франция			Япония		
	крупные	средние	малые	крупные	средние	малые	крупные	средние	малые
В общем количестве предприятий	0,5	7,9	91,6	0,1	1,3	98,4	1,4	21,6	77
В объеме промышленной продукции	35	28,4	36,6	42,1	19,1	38,8	34,4	30,1	35,5

Источник: <http://www.bibliotekar.ru/economika-predpryivaya-4/57.htm>. Примечание: к крупным предприятиям относятся предприятия с числом занятых от 1 тыс. и более человек; к средним - от 100 до 1000 чел.; к малым - до 100 чел.

Следует отметить, что в процессе исторического развития отношение к малым формам предпринимательства менялось. Так, до середины XX в. малые предприятия рассматривались как исчезающие формы организации бизнеса, однако в 1960-е гг. стало общепризнано, что развитие малого бизнеса создает предпосылки для ускоренного экономического роста, способствует диверсификации и насыщению местных рынков, позволяя при этом компенсировать негативное влияние безработицы, конъюнктурных колебаний, кризисных явлений. Именно в это время в развитых и в ряде развивающихся стран стала осуществляться политика комплексной поддержки и стимулирования малого бизнеса.

В диссертации раскрыты объективные предпосылки, связанные с технологическими и политическими факторами, которые повысили роль малых предприятий, обладающих такими преимуществами по сравнению с крупными фирмами, как гибкость, мобильность и территориальную маневренность. В диссертации оценены аргументы сторон в дискуссии о роли малого бизнеса в инновационной деятельности и сделан вывод о необходимости оптимального сочетания крупных и малых форм в инновационных процессах в частности и в хозяйственной жизни в целом.

Достижение финансовых результатов с меньшими издержками, нововведения, быстрота реагирования и создание рабочих мест представляют собой сильную сторону малого бизнеса. В противоположность этому слабые стороны отражают проблемы, свойственные исключительно малому бизнесу. Так, по данным Всемирного банка, лишь половина новых малых предприятий переживает год со дня создания, через три года - 7-8%, а через пять лет остаётся «на плаву» не более 3%¹. Таким образом, малый бизнес - совокупность специфических достоинств и недостатков. Поэтому для более полного раскрытия его потенциала обязательно необходима поддержка государства. Необходимость помощи малому предпринимательству со стороны государства считается аксиомой. Слабые стороны малого предприятия должно компенсировать государство, если оно исходит из целей развития экономики и повышения ее конкурен-

¹ <http://www.bibliotekar.ru/economika-predpriyatiya-4/57.htm>

госпособности. В рамках ЕС проводится системная политика поддержки МСП, ориентированная на три главных звена: конкретного человека, компанию и общество. Главный принцип этой политики – баланс интересов государства и бизнеса. Малый и средний бизнес рассматривается как гарантия сохранения высокого уровня занятости, развитой системы социального обеспечения, интенсивной защиты окружающей среды и т.п. В ЕС получили развитие две формы государственной поддержки и развития МСП: разработка долгосрочных программ по МСП как основы законодательной базы; включение МСП в решение таких актуальных проблем, как улучшение административной и нормативной базы, финансовых и налоговых условий, предоставление информационных услуг, повышение конкурентоспособности и доступа к исследованиям, инновациям, обучению. Опыт Евросоюза показывает, что ведущие страны такие, как Германия, Англия, Франция, Италия, Испания, Финляндия уже перешли от механизмов государственной поддержки к стадии развития путем отработки механизмов инноваций и инфраструктуры, и стимулирования механизмов саморазвития. В большинстве стран была признана необходимость разработки специальной политики, основные составляющие которой рассмотрены в диссертации на примере стран Евросоюза, Казахстана и Белоруссии. В диссертации рассмотрены этапы развития и механизмы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в России, что позволило сделать вывод о том, что в настоящее время акцент все еще делается *на поддержку*, т.к. малое и среднее предпринимательство не стало еще конкурентоспособным сектором экономики. По мере создания благоприятных правовых, социально-экономических условий для увеличения числа микро-, малых и средних предприятий, а также развития индивидуальной деятельности встает вопрос о переносе центра тяжести при разработке финансовых механизмов не на поддержку, а на *развитие МСП*. Переход от методов «поддержки» к методам, обеспечивающим «развитие» сферы МСП, связан, конечно же, с формированием более благоприятной предпринимательской среды. Сильная («прямая») государственная поддержка необходима на старте, когда идет процесс

становления первых МСП, а не в период устойчивого роста их числа в условиях все более сильной конкуренции. В таблице 2 приведены основные отличия между методами «поддержка» и «развитие».

Таблица 2

Преимущества и недостатки механизмов и методов «поддержка» и «развитие»

	Поддержка	Развитие
Сфера применения - отрасли	Торговля, бытовые услуги, а также начинающие, стартующие МП, особенно в научно-технической сфере, создаваемые при вузах, НИИ, инфраструктура поддержки субъектов МСП (бизнес-инкубаторы, технопарки, промышленные парки)	Строительство, здравоохранение, производство детских товаров, инновационная экономика, интернет-торговля, экспортно-ориентированные предприятия
Нормативная правовая база	Федеральный закон от 14.06.1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»	Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»
Преимущества	Становления первых МСП	Обеспечение состояния роста; - активизация процессов зарождения новых предприятий, создание условий для их ускоренного развития и дальнейшего роста путем гибкой налоговой системы, доступом к финансовым ресурсам; - повышение взаимодействия структур поддержки и развития МСП; - процесс сопровождается эффективностью, конкуренцией, политика государства носит системный характер в отношении малого и среднего предпринимательства; - стабильное экономическое и инновационное развитие.
Недостатки	«Тяжелая» поддержка в форме субсидий; затратный механизм; меры носят краткосрочный и не системный характер	Сохраняется опасность коррупции при выделении ресурсов из госбюджета на развитие МСП.

По мнению диссертанта, государственная политика должна переходить к *стадии развития* МСП путем софинансирования за счет средств предпринимательских объединений и самих МСП. В странах с высокой плотностью МСП – США, Канаде, Японии эффективно используются механизмы саморазвития и

самофинансирования. Государство, его органы за собой оставляет инфраструктурные проекты и мероприятия по содействию вовлечения в предпринимательскую деятельность новых групп населения (молодежи, женщин) путем популяризации предпринимательской деятельности, совершенствованию системы обучения и переподготовки специалистов для МСП. Акцент должен делаться на стимулировании инновационной деятельности, помощь в трансфере новых и высоких технологий для повышения экспортных возможностей МСП. Этот процесс становится приоритетом и в России. Понятие «государственная поддержка МСП» определено Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

В диссертации под механизмами государственной поддержки МСП понимается совокупность взаимодействующих между собой форм и методов, которые используются для оказания целевой помощи, прежде всего экономической, финансовой, информационной, научно-консультационной субъектам Российской Федерации.

Действие экономического механизма в диссертации рассмотрены на примере формирования федерального бюджета по расходам на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства. Этот комплекс мероприятий включает набор форм финансовой поддержки, но это еще не механизмы развития.

С 2011 г. формирование расходов на поддержку МСП на 2012-2014 гг. осуществляется по программно-целевому методу в разрезе государственных программ.

Этот процесс зависит от четкого взаимодействия Минэкономразвития России с Минфином России и Минрегионом России (рис. 1).

На рис. 2 показана процедура формирования федерального бюджета на государственную поддержку МСП и дальнейшего их предоставления субъектам Российской Федерации. Сущностные элементы, нормативная база и процедуры этого процесса подробно рассмотрены в диссертации.



Рис. 1. Структура взаимодействия при формировании федерального бюджета по расходам на МСП

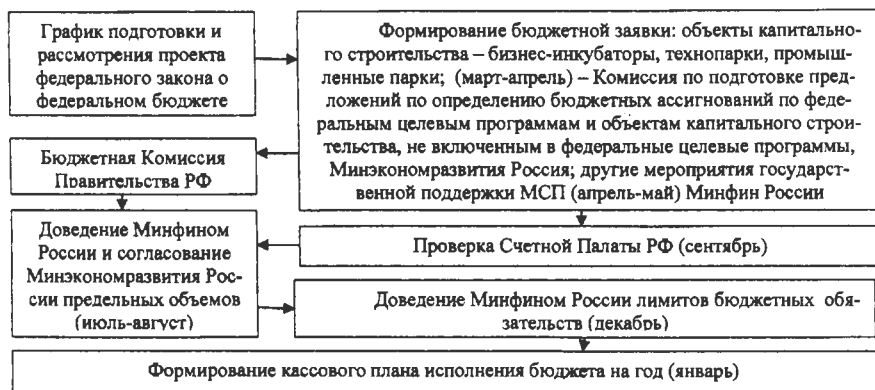


Рис. 2. Процедура формирования федерального бюджета по программе государственной поддержки МСП

При реализации проекта «Развитие малого и среднего предпринимательства» предлагается выделить 2 цели его реализации: увеличение доли малого и

среднего предпринимательства в экономике и формирование его инновационно-производственной структуры. Три целевых индикатора проекта характеризуют достижение первой цели и включают в себя: увеличение доли занятых на малых и средних предприятиях по отношению к занятым в экономике населения в 2 раза до 28%; увеличение доли выпуска в валовом внутреннем продукте в 1,5 раза – до одной трети ВВП; рост количества малых и средних компаний на 1 тыс. человек на 15% до 11,4 компаний. Достижение второй цели связано с изменением отраслевой структуры и увеличением доли оборота малых и средних предприятий неторговой сферы (промышленность, строительство, ЖКХ, услуги, инновации, социальная сфера) с 28% до 50%, что в ценах 2008 года означает увеличение оборота неторгового сектора с 4 трлн. рублей до 9 трлн. рублей.

Проектная динамика соответствует основной стратегической задаче в развитии малого и среднего предпринимательства до 2020 г. – приблизиться по основным показателям к экономически развитым странам мира, а именно: довести долю малых и средних компаний в ВВП не менее 40%, а долю занятых – не менее 50% занятых в экономике населения.

Под методами поддержки субъектов МСП можно понимать налоговое регулирование, правовую поддержку, а также способы предоставления средств федерального бюджета правительствам субъектов Российской Федерации. Эти средства перечисляются в форме субсидий как межбюджетные трансферты, а до субъектов МСП они доводятся под контролем правительств субъектов Российской Федерации – в виде грантов, субсидий, компенсаций расходов.

В диссертации основное внимание уделено методам финансовой поддержки МСП. За период действия программы (2005-2010 гг.) объем средств из федерального бюджета был значительно увеличен с 1,51 млрд. руб. в 2005 г. до 24 млрд. руб. в 2010 г.¹

¹ Минэкономразвития России Доклад к Государственному совету Российской Федерации по вопросам развития малого бизнеса и повышению устойчивости социально-экономического развития муниципальных образований. Август, 2010 г.

Оценивая активность регионов по участию в Программе по такому критерию, как соотношение объемов субсидий из федерального бюджета в 2005-2010 гг. к количеству субъектов МСП (малые и средние предприятия, микропредприятия и индивидуальные предприниматели), работающих в регионе, можно сделать некоторые выводы об эффективности работы местных властей в этой области (табл. 3).

Таблица 3

Активность субъектов Российской Федерации в привлечении средств федерального бюджета

Регионы с высокой «плотностью» поддержки		Регионы с низкой «плотностью» поддержки	
Чукотский автономный округ	29,7	Курская область	2,2
Республика Ингушетия	29,3	Краснодарский край	2,3
Республика Мордовия	28,4	Республика Коми	3,1
Республика Бурятия	24,0	Амурская область	3,2
Магаданская область	22,9	Республика Хакасия	3,2
Кабардино-Балкарская Республика	20,3	Еврейская автономная область	4,2

Программа государственной поддержки и развития субъектов малого и среднего предпринимательства включает широкий спектр направлений (таблица 4). Механизм реализации программы предусматривает дифференцированный подход к выбору регионов для оказания поддержки, основанный на принципах конкурсного отбора субъектов Российской Федерации и эффективных проектов с долевым участием средств федерального и региональных бюджетов в их финансировании. Отбор проводится в форме открытого конкурса с приглашением представителей регионов.

Средства предоставляются в виде субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

Таблица 4

Перечень основных мероприятий программ по государственной поддержке МСП и объемы финансирования*

Министерства	Наименование программы	Мероприятия поддержки малого и среднего предпринимательства	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Минэконом-развития России	государственная поддержка малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства	создание и развитие инфраструктуры поддержки субъектов малого предпринимательства (бизнес-инкубаторов, технопарков, промышленных парков), поддержка субъектов МСП, производящих и реализующих товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта, развитие системы кредитования и гарантирования, создание фондов микрофинансирования и венчурных фондов, программы содействия малому инновационному предпринимательству и поддержки модернизации производства компаний, стимулирование предпринимательской активности в моногородах	18,6	17,8	17,8	20,8
Минсельхоз России	повышение финансовой устойчивости малых форм хозяйствования на селе в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы	поддержка малых форм хозяйствования - субсидирование % ставки	5,8	6,1	6,3	6,3
		поддержка начинающих фермеров	-	-	-	2,9
		развитие семейных животноводческих ферм	-	-	-	1,5
		оформление земельных участков в собственность КФХ	-	-	-	1,41
Минздравсоцразвития России	содействие самозанятости безработных граждан и стимулирование создания безработными гражданами, открывшими собственное дело, дополнительных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан в целях снижения напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации	содействие самозанятости безработных граждан	6,9	15,9	9,4	0,4
Минобразования России (Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере)		прикладные научные исследования и разработки	2,5	3,4	4,0	4,0
ОАО «МСП Банк»	финансовая программа поддержки малого и среднего предпринимательства, направленная на обеспечение кредитоспособных субъектов МСП долгосрочными и доступными кредитными ресурсами и иными видами поддержки	Мероприятия по рефинансированию кредитов субъектов малого и среднего предпринимательства, а также кредитование микрофинансовых, лизинговых и факторинговых организаций, иных объектов инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства. Реализуется через банки-партнеры и организации инфраструктуры поддержки МСП				

* Составлено автором.

Основные этапы конкурсных процедур представлены на рис. 3.

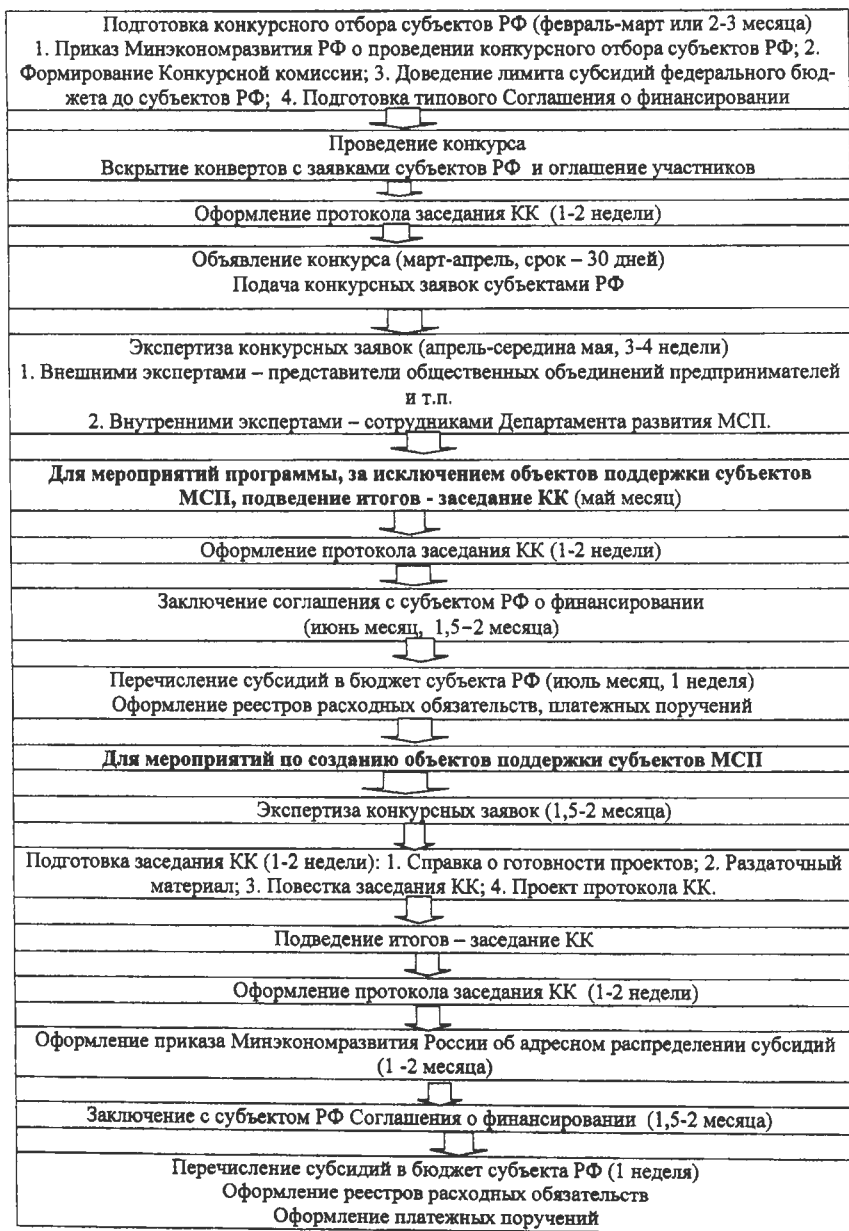


Рис. 3. Основные этапы конкурсного отбора субъектов Российской Федерации для предоставления бюджетных субсидий на поддержку МСП

Анализ критериев показал, что преимущества получают те регионы, для которых в 2009 г. были характерны высокая динамика развития малого и среднего предпринимательства, в том числе экспортно-ориентированного и инновационного.

В диссертации показаны процедуры, связанные с предоставлением субъектам Федерации финансовых средств, необходимых для поддержки МСП и подчеркивается, что качество конкурсных заявок повышается медленно.

Среди факторов, определяющих эффективность конкурсных механизмов, можно выделить сроки проведения конкурса; скорость его проведения или оперативность распределения средств федерального бюджета. Этот показатель влияет на сроки их поступления в субъекты Российской Федерации и в конечном итоге быстроту распределения между реципиентами - субъектами малого и среднего предпринимательства, создание объектов инфраструктуры поддержки МСП. Сравним данные (табл. 5).

Таблица 5

Эффективность конкурсных процедур*

	2009 год	2010 год	2011 год
Объем средств федерального бюджета	18,6 млрд.рублей	17,82 млрд.рублей	20,8 млрд.рублей
Сроки разработки приказов Минэкономразвития России	конец января	середина февраля	конец апреля
Регистрация приказов в Минюсте России	не проводилась	не проводилась	проводилась
Дата конкурса по отбору заявок субъектов РФ	конец февраля	середина марта	конец мая
Первое заседание конкурсной комиссии	начало марта	конец марта	начало июня
Начало перечисления средств регионам	июнь	июль	октябрь
Количество заседаний конкурсной комиссии	10 заседаний (последнее – 10 ноября)	9 заседаний (последнее – 22 октября)	5 заседаний (15 августа)
Объем заявок субъектов РФ	36,6 млрд. рублей	34,0 млрд.рублей	22,6 млрд.рублей

* Составлено автором.

Постоянно растущие объемы средств федерального бюджета, выделяемые на комплекс мероприятий по государственной поддержке МСП, требуют

постоянного усиления контроля над их целевым и эффективным использованием. В диссертации подробно рассматриваются особенности *внутреннего контроля*, ориентированного на целевое использование средств федерального бюджета их получателями по программе государственной поддержки МСП. В связи с тем, что в законодательстве отсутствует понятие внутреннего контроля, в диссертации предлагается следующая трактовка: **под внутренним контролем понимается** проверка исполнения условий заключенных соглашений между Минэкономразвития России и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства по использованию выделенных средств. Внутренний контроль можно отнести к элементам бюджетного контроля.

К задачам **внутреннего контроля** относятся вопросы обеспечения финансирования со стороны бюджетов субъектов Российской Федерации, уровня софинансирования, проверки отчетных документов, подтверждающих целевое, адресное использование средств бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета.

К методам **внутреннего контроля** относится мониторинг реализации мероприятий путем экспертизы отчетов и финансовых документов, подтверждающих использование средств по целевому назначению, включая мониторинг показателей деятельности (например, МФО, гарантийных фондов, бизнес-инкубаторов); оценка эффективности использования средств федерального бюджета, которая проводится путем анализа значений целевых показателей эффективности использования средств федерального бюджета.

Зарубежный опыт показывает обязательность контроля над выделенными средствами со стороны национальных правительств. В случае их выделения по линии Европейского Союза используется внешний контроль со стороны представителей ЕС. Например, Польшая Республика, министерство, выступающее координатором международной программы, осуществляет функции монито-

ринга и контроля. В заседаниях по мониторингу принимает участие представитель Европейского Союза.

На рис. 4 показаны основные этапы использования средств федерального бюджета, сопряженные с процедурами внутреннего контроля над их целевым использованием.

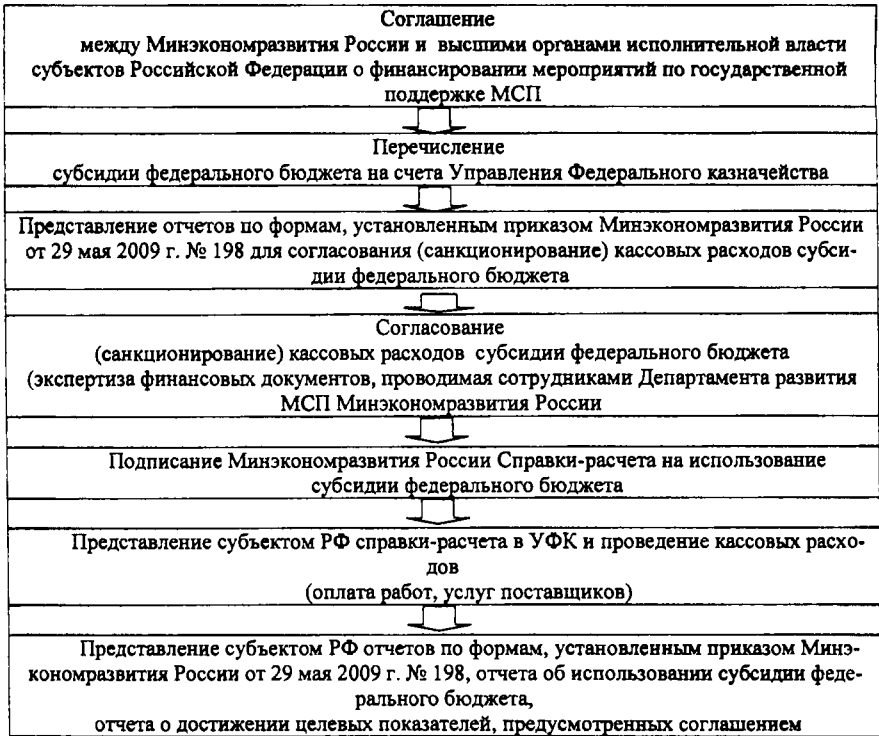


Рис. 4. Этапы использования выделенных средств федерального бюджета на поддержку МСП

Рассмотренные подходы осуществления внутреннего контроля являются обязательными, предусмотрены условиями соглашений. Процесс многоуровневый, обеспечивающий целевое использование. Однако, несмотря на эти меры, имеются примеры нецелевого, неэффективного использования бюджетных средств, а также использования средств не по согласованному Департаментом развития МСП Минэкономразвития России перечню, субъектами Российской

Федерации. Такие нарушения вызваны тем, что отсутствуют единые подходы при осуществлении внутреннего контроля над использованием средств федерального бюджета получателями этих средств. Не разработан единый стандарт методических указаний, инструментов, направленных на предотвращение неэффективного использования средств федерального бюджета и возможных нарушений в процессе их использования. Отсутствие такого стандарта приводит со стороны бюджетополучателей к нецелевому и неэффективному использованию. Таким образом, не достигаются цели, заявленные при их получении.

Безусловно, каждый главный распорядитель бюджетных средств руководствуется своими требованиями, выработанными исходя из практики внешних проверок, но они не универсальны. В этих условиях, конечно, все большее значение приобретает по мере повышения квалификации сотрудников их самоконтроль, сопряженный с антикоррупционной экспертизой.

Контрольные мероприятия, проводимых в Минэкономразвития России по программе государственной поддержке МСП Счетной палатой Российской Федерации, Контрольным управлением Президента Российской Федерации, имеют ряд особенностей. Эти структуры выступают в качестве внешних государственных контрольных органов. Поэтому под **внешним контролем** предлагается понимать контроль, осуществляемый структурами, уполномоченными **специальным законодательством**. В диссертации раскрыты особенности контроля, осуществляемого Счетной палатой Российской Федерации и Контрольного управления Президента РФ и специфика этапов этой деятельности с акцентом на вопросе проверки Минэкономразвития РФ как главного распорядителя, получателя средств федерального бюджета, бюджетного учреждения и субъекта ведомственной структуры, ответственного за расходы федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, в том числе на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства.

По итогам проверки за 2009 г. отмечается, что у 55 главных администраторов средств федерального бюджета отсутствовали утвержденные ведомственные стандарты и методики проведения финансового контроля. В ряде мини-

стерств, агентств и служб отсутствовали разработанные и утвержденные планы контрольной деятельности и, соответственно, не проводились проверки использования средств федерального бюджета, а также не в полном объеме принимались меры по устранению выявленных нарушений.

В субъектах Российской Федерации контроль над целевым использованием бюджетных средств, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на мероприятия по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства, также подразделяется на *внутренний и внешний*.

Однако анализ замечаний Счетной палаты Российской Федерации, высказываемых при осуществлении проверки исполнения федерального бюджета, говорит о недостаточном контроле в субъектах Российской Федерации. Типичные замечания - несанкционированное использование субсидии из федерального бюджета или без согласования с Минэкономразвития России, перечислены поставщика продукции не соответствующей целевой статье, несоблюдение адресности использования средств (выполнены виды работ, не предусмотренные сводными сметными расчетами).

Внешнюю проверку, осуществляют специальные структуры. В первую очередь, это территориальные управления Росфиннадзора, контрольно-счетные палаты субъектов Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации. В диссертации подробно рассмотрены методы и инструменты работы Росфиннадзора, на примере сложившегося формата взаимодействия Департамента развития малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России и Росфиннадзора рассмотрены основные этапы контрольных мероприятий, а также показаны наиболее типичные примеры нарушений, вскрытых в ходе проверок и сделан вывод, что контроль обеспечен не на должном уровне в силу недостаточной квалификации кадров. Поэтому в диссертации изложены рекомендации представителям уполномоченных органов регионов, принимающих участие в программе поддержки МСП Минэкономразвития России, при использовании средств федерального бюджета.

Как показало исследование вопросов совершенствования методов контроля над конкурсным отбором и финансированием малого и среднего предпринимательства, недостатки, снижающие эффективность этой работы и меры, необходимые для улучшения положения дел, следующие:

1. Набор методов и форм государственной поддержки малого и среднего предпринимательства разнообразен как для субъектов Российской Федерации, так и субъектов МСП. Им предоставлено право выбора направлений с наиболее выгодными условиями получения поддержки.

2. При всех трудностях и противоречиях социально-экономического развития в 2012-2014 гг. необходимо сконцентрировать ресурсы на региональных инфраструктурных и инновационных направлениях.

3. К элементам, определяющим эффективность конкурсных механизмов, можно отнести сроки и скорость проведения конкурса. Оперативность распределения средств федерального бюджета влияет на сроки их поступления в субъекты Российской Федерации и, в конечном итоге, на быстроту распределения между субъектами малого и среднего предпринимательства или на создание объектов инфраструктуры поддержки МСП. Эффективность финансирования оценивается на основании ряда показателей и, в частности, экономия средств, в том числе за счет командировок представителей регионов. В связи с этим целесообразно переходить к «электронному» принципу с использованием ИТ, а это требует постепенной проработки, обеспечивающей прозрачности процедур, и конечно, усиления контроля при подготовке конкурсной заявки.

В качестве критериев оценки эффективности конкурсных процедур выступают: сроки проведения конкурсного отбора, обеспечение равного доступа к участию в конкурсе, экономия средств на конкурсе, стоимость проектов, количество получателей поддержки.

4. Антикоррупционность конкурсных процедур - удаленность средств федерального бюджета от получателя, доступны ли они для субъектов Российской Федерации и субъектов МСП, насколько меры поддержки открыты и о них проинформированы субъекты МСП.

5. Несмотря на меры, предпринимаемые на федеральном и региональном уровнях (а именно создание ОЭЗ, технопарков, институтов развития для финансирования инновационных проектов, условий для коммерциализации ВУ-Зами собственных инновационных разработок), доля инновационного бизнеса в структуре малого и среднего предпринимательства остается очень низкой. На данный момент результаты государственной поддержки малого инновационного бизнеса остаются достаточно скромными, так как многие ранние решения еще не успели дать ощутимый результат.

6. Законодательно понятие внутреннего контроля не закреплено, а также формы, методы и объекты контроля. Данные позиции предусмотрены в качестве основных направлений реформирования программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.

7. На федеральном уровне отсутствуют единые подходы при осуществлении внутреннего контроля за использованием средств федерального бюджета получателями этих средств. Не разработан единый стандарт методических указаний, инструментов, направленных на предотвращение неэффективного использования средств федерального бюджета и возможных нарушений в процессе их использования. Отсутствие такого стандарта приводит со стороны бюджетополучателей к нецелевому и неэффективному использованию. Таким образом, не достигаются цели, заявленные при их получении.

Безусловно, каждый главный распорядитель бюджетных средств руководствуется своими требованиями, выработанными исходя из практики внешних проверок, но они не универсальны.

8. Рассмотренные подходы осуществления внутреннего контроля являются обязательными, так как предусмотрены условиями соглашений. Процесс многоуровневый, обеспечивающий целевое использование. Однако, несмотря на эти меры, у субъектов Российской Федерации имеется нецелевое, неэффективное использование бюджетных средств, использование средств не по согласованному Департаментом развития МСП Минэкономразвития России переч-

нию. Такие нарушения вызваны тем, что отсутствуют единые подходы при осуществлении внутреннего контроля над использованием средств федерального бюджета получателями этих средств.

9. Проводимые внешние проверки Минэкономразвития России по программе поддержки МСП в основном дополняют друг друга: сферы компетентности разделены, набор инструментов проверок различный. Необходимо отметить эффективность проверок, которые помогают выявить слабость подготовки документов.

10. Любая проверка имеет и отрицательные стороны, являясь дополнительной нагрузкой, отвлекающей от основной работы. Проверки носят внезапный характер, т.е. уведомление приходит за месяц до нее. Поэтому предлагается, чтобы в начале года Счетная палата доводила бы план проверок до главных распорядителей средств федерального бюджета. Кроме того, необходимо установить максимально разумное количество проверок в год.

11. Исходя из анализа практики контроля над расходованием бюджетных средств, направляемых на развитие МСП, автор считает, что в уполномоченных органах исполнительной власти регионов, отвечающих за вопросы МСП, процедура *внутреннего контроля* должна стать обязательной, что требует повышения квалификации специалистов по финансовому менеджмент.

12. *Внешний контроль*, проводимый в Минэкономразвития России по программе поддержки МСП со стороны контрольных организаций, в основном дополняет друг друга. В целом очевидна эффективность проверок, так как они помогают выявить недостатки при подготовке документов. Поэтому требует улучшения аналитическая составляющая, которая зависит от текущей загрузки и компетенции сотрудников.

По теме диссертации автором опубликованы следующие научные работы:

1. *Бондаренко И.А.* Перспективы развития малого и среднего предпринимательства в России в контексте Концепции долгосрочного социально-экономического развития России 2020 // Креативная экономика. 2011, № 9 (2). – 0,2 п.л. (Издание рекомендовано ВАК).

2. *Бондаренко И.А.* Внутренний контроль за использованием средств федерального бюджета, выделяемых на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства // *Экономист*. 2011, № 10. – 0,2 п.л. (Издание рекомендовано ВАК).

3. *Бондаренко И.А.* Программно-целевой подход к поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства // *Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова*. 2011, № 6 (42). – 0,2 п.л. (Издание рекомендовано ВАК).

4. *Бондаренко И.А.* Новые направления в системе государственной поддержки малого и среднего предпринимательства. Современная экономика: концепции и модели инновационного развития: материалы международной научно-практической конференции (13 мая 2010 г.): в 2-х кн. – Кн. 2. – М.: ГОУ ВПО «РЭА имени Г.В. Плеханова», 2010. – 0,25 п.л.

5. *Бондаренко И.А.* «Государственная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства, оценка эффективности мер по их поддержке». Современная экономика: концепции и модели инновационного развития: материалы III международной научно-практической конференции. 18-19 февраля 2011 г.: в 2 кн. – Кн. 1. – М.: ГОУ ВПО «РЭУ имени Г.В. Плеханова», 2011. – 0,25 п.л.

6. *Бондаренко И.А.* Опыт Польши. Организация менеджмента в малом бизнесе: монография. В соавторстве (К 100-летию РЭА имени Г.В. Плеханова). Рецензия «Экономическая газета» № 10, 2007 г. – М., Издательство «Палеолит», 2007 – 0,4 п.л.

7. *Бондаренко И.А.* Государственная и общественная антикризисная поддержка малого и среднего предпринимательства. Малое и среднее предпринимательство: время кризиса и поисков (государственное антикризисное управление). Монография, 2-ое изд., испр. и доп. – М., ООО НВП «ИНЭК», 2009. – 0,5 п.л.

8. *Бондаренко И.А.* Программно-целевой подход к развитию МСП, МСП в Европейском Союзе. Малое и среднее предпринимательство России: государство, модернизация, инновационный прорыв. Учебное пособие. Часть I. – М., Издательство «Риалтекс», 0,8 п.л.

9. *Бондаренко И.А.* Изменения в системе государственного управления малым и средним предпринимательством в Российской Федерации Перспективные системы и задачи управления. Сборник тезисов и статей Всероссийской молодежной конференции (20 сентября 2011 г.). – М., ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2011. – 0,1 п.л..

10. *Бондаренко И.А.* Малое и среднее предпринимательство (МСП): государственные программы, конкурсные и контрольные механизмы. Часть III. Монография. – Белгород, Издательство «КОНСТАНТА», 2011. – 6,25 п.л.

Напечатано в типографии
ФГБОУ ВПО «Российского экономического университета
имени Г. В. Плеханова».
Тираж 100 экз. Заказ № 60.-з.

